Législation
FRC 26567
Case
FRC
23416.

OPINION

D'EMMANUEL PASTORET,

DÉPUTÉ DE PARIS,

Sur la Police de sureté générale;

Prononcée le 28 juillet 1792, l'an IVe de la liberté.

IMPRIMÉE PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

MESSIEURS,

L'organisation la plus difficile, dans un pays libre, est celle de la police. Elle doit agir avec tant de rapidité qu'on n'est jamais sûr que la raison en ait dirigé tous les mouvemens; elle doit agir avec tant de sureté que l'innocence peut quelquefois être compromise: elle place donc toujours entre la crainte de l'inaction et la crainte de l'injustice. Malheureusement, sa surveillance n'épargne pas plus les mœurs par ses moyens que la liberté par ses précautions. Ses agens principaux

THE NEWBERRY LIBRARY

doivent vivre de délations et d'espionage; mentir à ceux qui les entourent, pour les trahir plus surement; échapper ainsi à leur propre estime: et cependant, ces hommes assez vils pour supporter le mépris, doivent encore être assez honnêtes pour inspirer quelque confiance.

La police néanmoins est bien étroitement liée à la sureté publique, à la propriété individuelle; et dans un pays vaste où ce que la loi doit punir, ne peut être prévenu par les mœurs, où la loi elle-même doit resserrer son action, parce qu'il seroit dangereux et impossible de l'étendre à la naissance des faits qui deviennent délits, l'organisation d'une police ferme, active, clairvoyante, est indispensable, sous peine d'une éternelle anarchie.

La nôtre a-t-elle tous ces caractères? les a-t-elle pour les crimes contre la sureté générale de l'empire? Je ne le crois pas, et je crois pourtant qu'elle a des caractères funestes à la liberté.

Pour mettre dans la discussion un ordre nécessaire, j'examinerai successivement quatre questions principales.

1°. La police doit-elle appartenir aux municipalités et aux directoires, ou bien aux tribunaux? Est-elle, par son essence, dans l'ordre administratif ou dans l'ordre judiciaire?

2°. La police, pour la recherche des crimes contre la sureté générale, doit-elle, peut-elle être différente de la police ordinaire?

3°. Est-il possible, est-il utile de faire du comité de surveillance de l'Assemblée nationale un comité de police de sureté générale; d'en faire, pour tout l'empire, le centre de l'administration de cette police, et de lui donner une correspon-

dance suivie avec tous les directoires des départemens ?

4°. Est il possible, est-il utile de donner à des municipalités le droit de faire des réglemens qui prononceront des peines corporelles, comme la détention pour une année (1) ?

PREMIÈRE QUESTION.

La police doit-elle appartenir aux municipalités et aux directoires, ou bien aux tribunaux ? Est-elle par son essence dans l'ordre administratif ou dans l'ordre judiciaire ?

Nous avons une police municipale et une police correctionnelle.

Le maintien habituel de l'ordre et de la tranquillité dans chaque lieu, appartient essentiellement aux municipalités. En est-il ainsi de la police correctionnelle ?

La loi sur cette police mérite de grands éloges. Elle lui attribue la connoissance de plusieurs délits placés jusqu'alors dans le code pénal, d'où la raison et l'humanité devoient les exclure : mais la détermination de ceux à qui l'exercice en est confié, présente des inconvéniens graves ; j'irai plus loin, des dangers politiques. Je les dénonçai, il y a six mois, à l'Assemblée nationale, qui, sur ma demande, en ordonna l'examen au comité de législation. J'observois que la police correction-

(1) M. Gensonné ayant retiré de la discussion cette partie de son projet, j'ai retranché de mon opinion tout ce qui étoit consacré à combattre l'attribution de ce droit aux municipalités.

nelle étant le premier degré de l'ordre criminel, comme la justice de paix, le premier degré de l'ordre civil, celle-ci ne pouvoit rien avoir de commun avec la justice pénale, et que l'une et l'autre n'appartenoient pas à la même série de choses et d'idées : j'ajoutois que les considérations physiques et locales se réunissoient contre les juges-de-paix, puisqu'ils ne demeurent que dans les chefs-lieux des cantons, et qu'il est indispensable que l'ordre de s'assurer du coupable puisse être donné par-tout où le crime peut être commis. J'appelois également votre attention sur la concurrence accordée aux officiers de la gendarmerie, c'est-à-dire sur l'union du pouvoir de rendre un jugement à celui de l'exécuter : je fesois sentir combien il est dangereux que le soldat de la loi en devienne l'organe : l'association de la force publique à la justice publique fut toujours le secret de la tyrannie, et ce secret est sûr, puisque le despotisme n'est que la réunion de l'action et de la volonté.

Je trouve d'autres inconvéniens à laisser la police correctionnelle dans l'ordre judiciaire.

Ce qui rendit effrayant le pouvoir des anciens magistrats, ce n'est pas une influence politique qui, toujours et justement importune pour les ministres, fut souvent tutélaire pour le peuple ; c'est la faculté de prononcer à-la-fois sur la fortune, sur la vie, sur l'honneur des citoyens. Partager cette autorité, doit être le premier principe des gouvernemens qui veulent avoir une constitution libre. De-là naquit en Angleterre et en France l'institution des jurés ; de-là doit naître la séparation absolue de la police et de la justice. Nous craignons sans cesse les usurpations du pouvoir exécutif sur la

puissance législative, et nous ne songeons pas au danger de donner au pouvoir judiciaire trop de force et trop d'influence.

Mais, dit-on, l'administration ne s'étend que sur les choses; les personnes sont exclusivement du ressort des tribunaux; d'ailleurs, la police correctionnelle prononce des jugemens. N'est-ce pas tout confondre, que d'ériger en juges les membres des directoires ou les officiers municipaux?

La première erreur de ce système est dans l'opinion que les choses sont le seul domaine des administrateurs. Les hôpitaux, les collèges, les prisons, les ateliers publics, ne présentent-ils pas des citoyens à surveiller, à gouverner, à conduire? N'est-ce pas aux corps municipaux et administratifs à réprimer les mendians, les vagabonds? N'est-ce pas à eux que sont confiés l'emploi de la force publique, la surveillance et la direction de la garde nationale, l'usage même d'un moyen terrible contre les perturbateurs obstinés dont l'audace méconnoît la voix du magistrat et l'ordre de la loi?

La seconde erreur est de penser que les tribunaux ont, sur toutes les matières, le droit exclusif de prononcer un jugement. Je conçois l'adoption de ce principe dans un pays où le monarque exerce un despotisme absolu : alors, c'est lui qui fait, qui exécute, qui applique la loi; les magistrats, il les nomme; leurs décisions, il les réforme à son gré; et l'opinion unanime de tous les juges de l'empire réunis, devroit encore s'anéantir devant sa volonté suprême. Là, vous chercheriez en vain des tribunaux domestiques et des jurés : des parens, des amis,

des citoyens choisis et récusables par l'accusé, serviroient trop bien la justice que les tyrans redoutent presque autant que la liberté. Mais dans les pays soustraits à l'esclavage, l'ordre judiciaire se resserre au lieu de s'étendre. Pour les objets civils, avant que le procès s'engage, la conciliation et l'arbitrage sont présentés par la loi; pour les délits, on distingue avec soin les fautes des erreurs, et les erreurs des crimes; presque toujours on corrige avant de punir; la justice, du moins, ne s'empare que de ceux dont l'action a un caractère grave de corruption et de méchanceté.

Ces principes furent ceux de l'Assemblée constituante; elle établit, avant d'arriver au temple de la justice, là des bureaux de paix et de conciliation, ici une police vigilante et répressive; elle traça, sans aucune incertitude, la ligne qui les sépare. Tout délit contre lequel la loi ne prononce pas peine afflictive ou infamante, est mis hors du domaine de la justice.

On insiste. Quoi! il existera des condamnations qui n'émaneront pas d'un juge! Mais la police municipale ne condamne-t-elle pas à des amendes, à des réparations pécuniaires, à des emprisonnemens? Et certes, personne n'osera soutenir qu'elle doive être confiée aux juges de paix ou à ceux des districts. Il y a plus: le décret qui l'a organisée organise aussi un tribunal d'appel; il parle d'huissiers, de citations, de défauts, de plaideurs, d'audiences. Prononcer sur une contestation n'appartient donc pas nécessairement aux tribunaux ordinaires. Ajouterai-je que dans la loi créatrice du nouvel ordre judiciaire, après avoir lu, à la tête du titre II, ces mots: *Des juges*

en matière de police, on lit, article premier : *Les corps municipaux veilleront et tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des loix et des réglemens de police, et connoîtront du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu.*

Il suit de ces principes, que les accusateurs publics ne trouvent dans la nature de leurs fonctions, aucun droit essentiel à la suprématie qui leur est accordée sur tous les officiers de police de leur département.

S'il y a eu dans les loix correctionnelles et pénales une confusion répréhensible, c'est celle qui donne à un des principaux agens du tribunal criminel, à un magistrat qui ne doit agir qu'après l'accusation prononcée, la surveillance envers des fonctionnaires dont le ministère expire toujours, avant même que les jurés se rassemblent pour décider si cette accusation sera admise ou rejetée.

Je veux aussi une inspection suprême ; mais, comme je place la police dans l'ordre administratif, et non dans l'ordre judiciaire, les procureurs-généraux-syndics me paroissent naturellement appelés à exercer cette inspection ; ils auroient, comme l'ont aujourd'hui les accusateurs publics, le droit de décerner un mandat d'amener contre l'officier suspect de prévarication ; sans pouvoir le juger, ils devroient le poursuivre.

M. Gensonné distingue les municipalités audessus de 20 mille ames, de celles qui sont audessous de ce nombre, et n'accorde qu'aux premières la police de sûreté générale pour la recherche des crimes nationaux : je ne vois aucune

raison plausible pour établir cette différence. Les objections faites frappent sur tous les juges-de-paix, qu'ils habitent des villes plus ou moins peuplées.

Ce n'est donc pas une seule partie du systême de la police correctionnelle qu'il faut changer ou reconstruire; c'est le systême entier. Je renouvelle donc avec instance la demande que le comité de législation se livre, sans retard, à un examen si important; et jusqu'au moment où il fera son rapport, la discussion ne pourroit s'ouvrir sur le projet de M. Gensonné, que dans le cas où vous penseriez que la police pour la recherche des crimes qui compromettent la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, doit et peut être différente de la police ordinaire. C'est la seconde question que j'ai promis de discuter.

SECONDE QUESTION.

La police pour la recherche des crimes contre la sureté générale, doit-elle, peut-elle être différente de la police ordinaire?

Que le corps législatif puisse transporter à d'autres fonctionnaires la délégation de la police, cela est évident: l'usage de ce pouvoir entier, ou sa division, seront seulement subordonnés à l'utilité générale; et l'exercer deviendra un devoir, si l'intérêt public l'ordonne. L'ordonne-t-il? Voilà toute la question. Quelques réflexions suffiront pour parvenir à la résoudre.

Première réflexion. La police de sureté est établie pour tous les crimes exprimés dans le code pénal. S'il ne renferme pas des dispositions

sur les attentats nationaux, notre devoir est d'abord d'y suppléer, et ensuite d'organiser la magistrature surveillante, qui s'assurera des coupables. Mais s'il en renferme plusieurs, s'il les renferme toutes, ne sera-t-il pas permis de demander comment on en reproche l'oubli à l'Assemblée constituante, puisqu'encore une fois la police correctionnelle est instituée pour tous les délits mentionnés dans le code pénal? Or la première section du premier titre de la seconde partie détermine les crimes contre la sureté extérieure de l'état, et la punition à leur infliger; la seconde section, les crimes contre la sureté intérieure, et leur châtiment; la troisième, le châtiment des crimes contre la constitution. Tout est prévu, tout est développé dans 37 articles, qui présentent successivement le détail des attentats dont l'acte constitutionnel délègue le jugement à la haute-cour nationale.

Seconde réflexion. L'instruction seule peut caractériser le crime. S'il étoit suffisamment et exclusivement caractérisé par la dénonciation, la qualification du délit et la marche de la procédure dépendroient du particulier qui accuse, au lieu de dépendre de l'officier public. M. Gensonné ne viole pas ce principe; il l'avoue même quand il veut, dans l'article X de son projet, que si on porte devant un juge-de-paix la dénonciation d'un crime de la compétence de la haute-cour nationale, ou devant la municipalité et le district celle d'un crime de la compétence des tribunaux ordinaires, ils soient tenus d'en prononcer respectivement le renvoi. Il résulte néanmoins de cette diversité de magistrats exerçant la police correctionnelle, qu'en choisissant à son gré parmi

eux, le dénonciateur n'est pas seulement le maître d'imprimer à l'opinion publique ce premier mouvement qui laisse quelquefois des traces funestes pour l'accusé ; il met encore contre lui dans la balance le sentiment trop naturel aux juges de tous les pays et de tous les régimes, ce sentiment qui porte à étendre le cercle de sa juridiction et de son autorité. C'est à vous, Messieurs, à peser cette considération ; seule, elle ne devroit pas, je le sens bien, être décisive : réunie à d'autres, elle leur prête peut-être une force nouvelle.

Troisieme réflexion. Non-seulement la police de sureté pour les crimes de haute trahison est déterminée par la loi ; non-seulement la qualification du délit doit résulter de l'instruction, et non être abandonnée à la volonté particulière du dénonciateur, mais encore il est impossible d'avoir une police différente pour les différens genres de crimes. On a déja trop distingué la police municipale et la police correctionnelle, la police administrative et la police contentieuse. Trop souvent elles se touchent, et quelquefois elles se confondent. Ces distinctions multipliées ne servent qu'à embarrasser les justiciables et les juges ; elles retardent la marche de l'action des lois ; elles font consumer un temps utile en débats scandaleux sur une compétence incertaine.

TROISIÈME QUESTION.

Est-il possible, est-il utile de faire du comité de surveillance de l'Assemblée nationale un comité de police de sureté générale, d'en faire pour tout l'empire le centre de l'administration de cette police, et de lui donner une correspondance suivie avec les directoires des départemens ?

L'article XII du projet de M. Gensonné ne permet pas seulement, il ordonne expressément au comité d'entretenir avec les directoires de départemens une correspondance suivie ; il l'autorise à leur adresser ou leur demander des éclaircissemens et des instructions ; il en fait par conséquent le centre général, où tout doit aboutir ; il donne la police suprême du royaume à l'Assemblée nationale.

Pour connoître d'une manière plus précise encore les fonctions qu'on veut attribuer au comité de surveillance, il faut le chercher, non dans le projet de décret, mais dans le discours lui-même. M. Gensonné se plaint de ce que ce comité n'a à remplir aucune des fonctions qui rendroient ses travaux utiles, qu'il n'ait aucun moyen de rechercher les crimes, de suivre des informations, de s'assurer de la personne des prévenus. « Tout ce qui constitue essentiellement la police de sûreté, ajoute-t-il, semble lui être interdit ; il n'a pas même le droit d'interroger un citoyen. Toutes les déclarations qu'il recueille sont purement officieuses, et le zèle seul des citoyens a, jusqu'à ce jour, suppléé à l'insuffisance de la

loi ». Il faut donc donner au comité de surveillance les moyens de rechercher les crimes, de suivre des informations, de s'assurer de la personne des prévenus, de les interroger, c'est-à-dire, lui donner des fonctions qui, quelque système qu'on embrasse sur l'essence de la police, ne peuvent jamais être législatives, mais seulement administratives ou judiciaires.

La liberté politique, on l'a dit souvent, mais on ne sauroit trop le redire, n'existe que par la balance et la séparation des pouvoirs publics. Si un seul corps les exerce tous, les citoyens vivent alors sous le despotisme de plusieurs, et ce despotisme usurpé forme du gouvernement une véritable oligarchie. Qu'importe que la tyrannie soit monarchique, aristocratique, décemvirale ou tribunitiène, si le peuple en est également opprimé ?

Je n'ignore pas, Messieurs, que l'action de tenir son pouvoir renfermé dans une circonscription exacte, est d'autant plus difficile qu'il est plus facile de se justifier à soi-même, par des intentions civiques et vertueuses, l'usage qu'on feroit d'une autorité plus étendue. Mais ce desir, cette pensée, cette espérance viennent toutes se briser contre le respect dû au serment de maintenir la constitution. Vous avez donné, il y a deux mois, un exemple éclatant de ce respect; ni l'erreur apparente des juges, ni l'aspect du glaive menaçant des lois, ni les larmes si puissantes d'une juste douleur, rien n'a ébranlé votre attachement pour les principes constitutionnels.

Mais, dit-on, nous prononçons sur l'accusation des crimes nationaux; nous en sommes les pre-

miers juges, les premiers jurés ; l'acte constitutionnel nous investit lui-même de ce pouvoir : seroit-il possible que son intention se refusât à nous donner tous les moyens de parvenir à la découverte de ces crimes ?

Ce que j'ai dit sur la séparation des pouvoirs répond déjà en partie à cette difficulté ; mais je tire une autre réponse de l'exemple cité dans l'objection elle-même.

Rien ne seroit assurément plus contraire à tous les usages et à tous les principes, que de laisser faire l'instruction de police à ceux ou à une partie de ceux qui doivent remplir les fonctions de jurés. Les jurés sont les véritables juges. Quand ils s'assemblent, déjà on a prononcé que le délit pouvoit mériter une peine afflictive ou infamante, et cette première délibération, ouvrage de la police, est la base du renvoi à la justice. L'Assemblée nationale se renverroit donc à elle-même. Dès-que l'instruction a annoncé une faute grave, l'ordre judiciaire a commencé ; et cependant, on voudroit que les mêmes hommes, le même corps, continuassent d'exercer sous une autre forme le reste successif du pouvoir qu'ils auroient perdu. Je le répète, préparer la recherche et la poursuite du crime comme officier de police, s'assurer du prévenu et le conserver à la loi, sont des fonctions nécessairement distinctes de celles du juge. Les dernières nous étant déléguées par la constitution pour les délits nationaux, nous ne nous arrogerions pas les premières sans ébranler la liberté. Elle seroit bientôt perdue, si nous pouvions tout-à-la fois, dénoncer un citoyen, qualifier son action, instruire la procédure, et le livrer enfin par l'accusation à la haute cour nationale.

Je demande la question préalable sur les art. XI, XII et XIII du projet de M. Gensonné. Je demande au contraire le renvoi des dix premiers au comité de législation, en le chargeant de vous présenter dans trois jours le travail qu'il a dû faire, d'après plusieurs de vos décrets, sur l'organisation de la police, tant pour la sureté individuelle, que pour la sureté générale de l'Empire.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.